ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième et quatrième chambres, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 9 novembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures en matière d'impôts, de taxes, d'emploi, d'action sociale, de protection des eaux usées et de pouvoirs locaux", a donné le 13 novembre 1998 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

> "(l'urgence est motivée) ... par la circonstance que l'adoption de ce décret est liée aux votes du décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne et du décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 1999, lesquels seront déposés au Parlement de la Région wallonne le 10 novembre 1998 en vue d'être adoptés le mois suivant au plus tard, ...".

*

* *

OBSERVATION GENERALE

Le texte en projet règle aussi bien des matières régionales que des matières dans lesquelles la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française (1).

---

(1) Comme l'article 1er le fait apparaître, les articles 13 et 14 règlent des matières dans lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française.

Or, comme la section de législation du Conseil d'Etat n'a cessé de le souligner, la Région wallonne ne peut régler dans un même texte des matières régionales et des matières communautaires.

Il lui appartient donc d'élaborer deux textes distincts.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Chapitre II - Dispositions relatives aux impôts et taxes

Section 1ère - Dispositions modifiant le Code des droits de succession

Article 2

Selon le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article, celui-ci a pour objectif de lever toute ambiguïté quant au champ d'application du texte. Cette clarification ne vaudra que pour l'avenir : elle ne saurait être opposée aux administrés pour la période entre le 1er janvier et le 31 décembre 1998, en particulier en ce qui concerne les personnes qui auraient saisi une juridiction de la difficulté d'interprétation; une telle immixtion du pouvoir législatif dans un litige en cours ne serait pas juridiquement admissible.

Quant au fond, la modification illustre la difficulté d'atteindre un seuil minimum de sécurité et de stabilité juridiques en légiférant par décrets-programmes, alors que la matière des droits de succession requiert spécialement que ce seuil minimum ne soit pas abaissé, ainsi que cela a déjà été expliqué dans l'avis n° L. 27.082/4 du 18 novembre 1997 du Conseil d'Etat (1).

Il n'est, en effet, pas exclu que cette première tentative de clarification doive être suivie d'une série d'autres.

Par ailleurs, dans le délai imparti à l'examen du projet, le Conseil d'Etat n'a pas obtenu d'éclaircissements à la question de savoir comment combiner l'obligation d'occuper des travailleurs assujettis au régime belge de sécurité sociale des travailleurs salariés avec le champ d'application du texte, défini à l'article 60bis, § 1er, alinéa 1er, 2°, qui vise les sociétés dont le siège de direction effective est situé dans un Etat membre de l'Union européenne.

Article 3

Concernant l'article 60bis, § 2, du Code des droits de succession, l'avis du 28 octobre 1998 de l'inspecteur des Finances considère que "prévoir que les "frais funéraires"

(1) C.R.W., session 1997-1998, n° 315/1, pp. 13 et suiv.

font partie de "la quotité professionnelle" paraît des plus curieux; ils ne devront pas être visés par la mesure".

Le commentaire de l'article donné par l'exposé des motifs ne permet pas de comprendre pourquoi il a été passé outre l'avis défavorable de l'inspecteur des Finances.

Article 4

L'article 4 entend compléter l'article 60bis du Code des droits de succession par un paragraphe 4 rédigé comme suit :

"§ 4. Le Gouvernement détermine les modalités d'exécution du présent article.".

Soit cette disposition contient une délégation à l'Exécutif et, dans ce cas, elle est totalement imprécise et ne peut être admise.

Soit elle ne fait qu'affirmer le pouvoir d'exécution qui revient au Gouvernement et, dans ce cas, elle est superflue.

Il convient soit de la préciser, soit de l'omettre.

Section II - Dispositions modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus

Articles 5 et 17

Un texte similaire, quant au dispositif, a fait l'objet de l'avis L. 27.927/2, du 16 septembre 1998, du Conseil d'Etat, observant ce qui suit :

> "L'article 2 du projet prévoit une rétroactivité qui s'applique à un impôt qui est, en réalité, une taxe indirecte même si elle est assimilée par la loi à un impôt direct.
>
> Le Conseil d'Etat a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de réaffirmer quels sont les principes qui régissent l'application dans le temps des lois fiscales, tels qu'ils ont été dégagés par la Cour de cassation et la doctrine.
>
> L'application du principe général de la non-rétroactivité des lois, consacré par l'article 2 du Code civil, aux lois fiscales, n'est pas contestée.
>
> Etant inscrit dans ledit code, et non dans la Constitution, le principe n'a cependant que valeur de loi. Il constitue seulement une
>
> > "recommandation solennelle faite par le législateur au législateur de l'avenir" (1),
>
> et celui-ci peut estimer que, dans certains cas, des circonstances particulières justifient qu'il soit dérogé à l'article 2 du Code civil. Une dérogation à cet article, exprimée dans une autre loi, norme de même niveau hiérarchique que l'article 2 du Code civil, peut

(1) Conclusions Ganshof van der Meersch W.J. avant Cassation, 22 octobre 1970, Pasicrisie, 1971, 154.

être admissible (1), ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà noté (2).

Des précédents existent. Il est de la responsabilité du législateur d'apprécier, dans chaque espèce, si de telles circonstances spéciales étaient réunies.

La rétroactivité n'est admissible que si elle est dûment justifiée. Les raisons exposées dans l'exposé des motifs sont inadéquates.".

Il appartient au Conseil régional d'apprécier la pertinence des justifications avancées aujourd'hui par le Gouvernement dans l'exposé des motifs.

Section III - Disposition relative à la taxation des déchets en Région wallonne

Article 6

En vertu de l'article 3, § 3, et de l'article 2, a), du décret du 1er juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis préalable de ce conseil est

---

(1) Exception faite de la loi pénale (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 7).

(2) Avis donné le 2 juin 1986, sur un projet devenu la loi du 4 août 1986 portant des dispositions fiscales (Doc. parl., Sénat, session 1985-1986, n° 310/1) (parmi beaucoup d'autres).

obligatoire pour tout projet de décret susceptible d'influencer les finances des villes, communes et provinces (1).

La disposition à l'examen entre dans les prévisions de cette règle, puisqu'elle se rapporte à un impôt, la taxe sur les déchets ménagers établie par le décret du 25 juillet 1991, qui est dû par les communes, en cas d'application du "régime du prélèvement-sanction" prévu par le chapitre II, section II, dudit décret.

Il ressort des explications du délégué du Gouvernement, qu'en l'espèce, cet avis n'a pas été sollicité.

Aussi est-ce sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que l'observation suivante est faite.

Il serait souhaitable que la disposition en projet ne se limite pas à habiliter le Gouvernement à établir le barème de remise de l'amende applicable à la taxe sur les déchets ménagers, mais que le décret prévoie lui-même dans quelles conditions et selon quelle procédure l'amende peut être remise.

---

(1) "A l'exception" - précise l'article 2, a) - "du décret relatif au budget de la Région wallonne". Cette exception ne vise que les décrets budgétaires proprement dits; elle ne vise pas les décrets matériels liés à l'adoption de ceux-ci.

Chapitre III - Dispositions relatives à la politique de l'Emploi

Article 7

Le délégué du ministre a été invité à expliciter l'affirmation contenue dans l'exposé des motifs, selon laquelle le projet tend à se conformer à "l'encadrement communautaire", et à justifier la raison pour laquelle l'extension du champ d'application ratione personae du projet a été maintenue dans un décret-programme, contre l'avis du 3O octobre 1998 de l'inspecteur des Finances, sans que le problème du cumul éventuel de diverses aides, évoqué dans le même avis, ne soit élucidé.

Les explications du délégué du Gouvernement sont les suivantes :

"1˚) Encadrement communautaire

L'encadrement communautaire des aides d'Etat aux petites et moyennes entreprises, paru au Journal officiel des Communautés européennes du 23 juillet 1996, référence 96/C213/04, précise, au point 3.2.

Que la petite entreprise est définie comme une entreprise dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'écus, soit le total du bilan annuel n'excède pas 5 millions d'écus;

Que l'entreprise moyenne est définie comme une entreprise dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'écus, soit le total du bilan annuel n'excède pas 27 millions d'écus.

Le projet de décret prévoit qu'une fois adopté, il prenne cours le premier janvier 1999. A cette date, l'écu disparaît au profit de l'euro, un euro valant un écu.

L’encadrement communautaire précité, au même point 3.2, prévoit que :

Pour le calcul des seuils d’effectif et financiers, il convient donc d’additionner les données de l’entreprise bénéficiaire et de toutes les entreprises dont elle détient directement ou indirectement 25 % ou plus du capital ou des droits de vote.

2˚) Ouverture de la mesure aux entreprises de droit public

L’article 2, § 1er, alinéa 1er, 1˚, ouvre le bénéfice de la mesure aux personnes morales de droit public.

L’inspecteur des Finances se demande s’il est sain d’utiliser un décret-programme pour étendre le champ d’application à de nouvelles catégories d’entreprises.

Il n’est pas contestable que cette modification est importante.

Le Gouvernement wallon a considéré qu’il était opportun de l’inclure dans le projet de décret-programme afin qu’elle soit applicable le plus tôt possible. Modifier le décret du 19 mai 1994 par un décret spécifique aurait pris plus de temps ce qui aurait été de nature à empêcher que cette modification puisse produire ses pleins effets avant la fin de la législature.

Sur le fond de la question, il faut noter que l’extension du champ d’application de la mesure aux entreprises publiques les place sur le même pied que les entreprises privées. C’est précisément pour qu’il n’y ait plus de différence entre elles que cette extension est proposée.

Par ailleurs, l’inspecteur des Finances remarque qu’il y aurait lieu de s’assurer que les nouveaux bénéficiaires ne puissent cumuler les avantages de la mesure à d’autres aides inaccessibles aux entreprises privées, tels que les ACS.

L'inspecteur des Finances fait ainsi allusion au régime d'ACS prévu par l'arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux. L'article 1er de cet arrêté royal définit ce qu'il faut entendre par pouvoirs locaux. Il cite notamment les associations de communes mais précise qu'il s'agit des associations de communes sauf celles à finalité économique.

Dès lors, le régime ACS ne s'applique pas aux entreprises publiques qui sont visées par le projet de décret-programme.".

Le Conseil d'Etat rappelle que l'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat avec le droit européen relève de la compétence exclusive de la Commission des Communautés européennes.

L'article 93, § 3, du Traité C.E. prévoit que les Etats membres doivent notifier à la Commission, "en temps utile pour présenter ses observations", tout projet tendant à instituer ou à modifier de telles aides. Cette disposition fait également interdiction à l'Etat membre, en l'occurrence la Région wallonne, de mettre à exécution les mesures projetées avant la décision finale de la Commission relativement à la compatibilité de l'aide (1).

---

(1) Sur les conséquences du non-respect de l'article 93, § 3, voir notamment C.J.C.E., arrêt du 11 juillet 1996, affaire C-39/94, SFEI, J.T. dr. eur., 1996, pp. 181-183; M. Dony-Bartholomé, "Aides d'Etat", J.T. dr. eur., 1997, pp. 109-110; M. Walbroeck et A. Frignani, Commentaire J. Megret, Le droit de la C.E., 4, Concurrence, Bruxelles, Ed. Université de Bruxelles, 2ème éd., 1997, pp. 383-389.

Il convient que les auteurs de l'avant-projet s'adressent aux services de la Commission pour s'assurer si les modifications apportées par l'article 7 satisfont aux exigences communautaires prérappelées.

2. Selon l'exposé des motifs :

> "Les petites et moyennes entreprises, de plus en plus, se rassemblent «en grappes», mettent des moyens en commun pour affronter à moindre frais les nombreux défis qu'elles doivent relever. L'introduction d'un article 2, § 2, vise à permettre aux entreprises qui, au travers d'une convention de partenariat, se groupent pour poursuivre un objectif commun, de solliciter le bénéfice de la mesure pour leur groupement.".

L'avant-projet de décret-programme modifie l'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 19 mai 1994 "relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets au bénéfice des petites et moyennes entreprises" en disposant en son paragraphe 2, alinéa 3, que le Gouvernement détermine ce qu'il faut entendre par "Convention de partenariat". Cette délégation est excessive.

Il appartient au décret lui-même de définir la notion de Convention de partenariat en tenant compte des formes juridiques réglées par le droit fédéral et en veillant à ce que cette forme soit adaptée à l'objectif du décret.

Chapitre IV - Dispositions relatives à l'Action sociale

Article 13

1. Les habilitations que donnent au Gouvernement les articles 11bis et 11ter en projet du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes sont excessivement larges.

Il appartient au législateur de déterminer les règles essentielles des dispositifs envisagés.

En particulier, en ce qui concerne les subventions, il y a lieu de déterminer, dans le décret lui-même, non seulement leur objet mais également, dans leurs éléments essentiels, les conditions dans lesquelles ces subventions sont octroyées.

2. Pour le surplus, les articles 11bis et 11ter en projet appellent encore les observations suivantes :

a) De l'accord du fonctionnaire délégué, à l'article 11bis, alinéa 2, en projet, il y a lieu d'omettre les mots "d'encadrer et" en raison de leur imprécision.

b) L'article 11ter en projet charge le Gouvernement de reconnaître une institution nommément désignée, l'"Observatoire du crédit et de l'endettement" - dont les statuts ont été communiqués au Conseil d'Etat - et de lui accorder des subventions.

On peut se demander si, pour préserver l'avenir, il ne serait pas préférable de formuler, dans le décret, des règles générales et abstraites permettant de sélectionner et de reconnaître un organisme chargé des missions décrites à l'article 11bis en projet, lequel bénéficierait, par ailleurs, de subventions en vue de l'accomplissement de ses missions ?

Chapitre V - Disposition relative à la protection des eaux usées

Article 15

La disposition à l'examen, qui autorise l'octroi de subventions bénéficiant aux associations agréées en qualité d'organismes d'épuration et est ainsi de nature à avoir une incidence financière pour les communes qui sont membres de ces associations, est de celles qui doivent être soumises à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne (1). Cet avis ne figure pas au dossier.

Par ailleurs, faisait également défaut l'avis de l'inspecteur des Finances requis en vertu de l'article 14, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

---

(1) Voir, à ce sujet, l'observation relative à l'article 6.

En raison du non accomplissement de cette double formalité, cette disposition n'était pas en état d'être examinée par le Conseil d'Etat.

Le 12 novembre 1998, l'inspecteur des Finances a fait tenir au Conseil d'Etat un avis portant la même date et qui contient, en particulier, l'observation suivante :

> "..., l'inspection des Finances estime qu'il serait opportun que la disposition projetée prévoie que les travaux réalisés sur un immeuble, propriété d'une personne de droit public peuvent être subventionnés, à condition que le propriétaire de l'immeuble en question cède, à titre gratuit, un droit de superficie (cf. loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie) à l'organisme d'épuration, et ce afin que l'exploitation de l'ouvrage financé par la Région wallonne ne puisse être remise en cause par le propriétaire de l'immeuble abritant cet ouvrage.".

Par contre, il ressort des explications du délégué du Gouvernement que l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a pas été sollicité.

Article 16

Les documents joints à la demande d'avis ne permettent pas de vérifier que la consultation de l'inspecteur des Finances et celle du Conseil supérieur des villes,

communes et provinces de la Région wallonne (1), ont été régulièrement accomplies, contrairement à ce que prescrit l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

OBSERVATIONS FINALES

1. Dans l'intitulé de l'avant-projet de décret-programme, il y a lieu de remplacer les mots "de protection des eaux usées", par les mots "de l'épuration des eaux usées".

2. Dans la phrase liminaire de l'article 5, on écrira "remplacé par le décret-programme du 17 décembre 1997" au lieu de "remplacé par les décrets des 6 mars 1996 et 17 décembre 1997.

3. Dans la phrase liminaire de l'article 6, on précisera que l'article 28 a été modifié par le décret du 16 juillet 1998.

4. A l'article 7 qui modifie l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, en projet, on écrira "être visée à l'article 1er, alinéa 1er, 1° à 3°".

---

(1) Décret du 1er juillet 1993 portant création du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, article 2, a) et article 3, § 3.

5. A l'article 9, on mentionnera l'arrêté royal du 25 novembre 1991 avec son intitulé exact, à savoir "l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage".

6. Le Conseil d'Etat relève au passage qu'il existe deux chapitres IV. L'intitulé du second chapitre IV, devenant le chapitre V, doit être remplacé par "Disposition relative à l'épuration des eaux usées".

7. A l'article 14, on écrira "remplacée par la loi du 10 juin 1993" au lieu de "modifiée par la loi du 10 juin 1993".

L’avis concernant les chapitres Ier (article 1er), II (articles 2 à 5), III (articles 7 à 12), VI (article 16) et VII (article 17) a été donné par la deuxième chambre composée de

Messieurs	C. WETTINCK,	conseiller d’Etat, président,
	Y. KREINS,	conseillers d’Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

B. VIGNERON C. WETTINCK

L’avis concernant les chapitres Ier (article 1er), II (article 6), IV (articles 13 et 14), V (article 15) et VII (article 17) a été donné par la quatrième chambre composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d’Etat,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN